

警察における監察業務の高度化等のための
施策に関する報告書

平成 25 年 3 月

監察業務の高度化等に関する検討会

目 次

第 1 はじめに

第 2 本論

- 1 監察の理念の確立とその徹底等
- 2 非違事案等の未然（再発）防止対策の強化
- 3 非違事案の組織的隠蔽等を根絶するための取組
- 4 厳正な調査・検証の徹底

別添 監察業務の高度化等に関する検討会

- ・ 構成員
- ・ 開催状況

第1 はじめに

本検討会は、平成24年8月9日に警察庁において取りまとめられた「警察改革の精神」の徹底のために実現すべき施策に基づき、警察行政の透明性の確保と自浄機能の強化をより確かなものとするため、警察における監察業務の高度化に資する施策の在り方等について検討するために開催された。

この趣旨を踏まえ、新たな施策に関する検討に当たっては、以下の2点を特に考慮した。

新たな施策は、実効的に機能させなければならない。しかしながら、現在、個々の職員の中には、監察の機能を非違事案の責任追及のみと考える者や監察に対して心理的な抵抗感を感じる者もあり、必ずしも非違事案につながりやすい問題点を早期に把握し、その是正や業務改善を行うという監察の機能が効果的に発揮されていない状況にある。そこで、本検討会においては、新たな施策を実効あるものとするため、個別の施策の検討に先立ち、警察における監察の機能を前向きに捉え直し、これを理念として確立し、個々の職員に理解・浸透させることを特に重視した。

新たな施策は、現行の監察に係る制度の利点が最大限に活かされるものとするべきである。すなわち、現行制度においては、監察業務そのものについては、専門的・技術的知見を有する警察が担い、それに対し公安委員会が第三者的立場から監視・監督を行うこととされているところ、かかる枠組みを十全に機能させることが、監察の高度化・強化につながると考えられる。そこで、本検討会においては、このような観点を踏まえつつ、個別の施策の実効性等を検討することとした。

第2 本論

1 監察の理念の確立とその徹底等

(1) 監察の理念

警察組織における監察部門は、

「非違事案に対する責任追及のための調査等をするのみでなく、組織のリスク管理の観点から、非違事案につながりやすい組織上の問題点を把握し、その是正や業務改善を行うことにより、職員が働きやすい能率的な職場環境を構築するとともに、国民の期待と信頼に応える警察活動の推進に資する部署である」

という理念を確立し、職員の監察制度に対する意識を変えていくべきである。例えて言えば、監察部門は「警察の憲兵隊」ではなく「組織の医者」であり、組織の「健康」（＝健全性）を保つため、「検査」（＝調査）、「診断」（＝問題点の把握）、「投薬」・「手術」（＝是正措置）、「予防」等の多様な手段を講じるものである。

あわせて、問題点の早期把握と適切な対処のためには、「非違事案はあってはならない」といった組織における「無謬性神話」を排し、「非違事案は起こり得るもの」という前提に立つこととし、職員が「無謬性神話」に束縛されて判断や対応を誤ることのないよう意識改革を図るべきである。

なお、「組織の医者」としての観点から、責任追及の対象として一括りにされている「非違事案」の概念そのものを、組織の業務改善につなげることができる形に再構築するのが望ましい。

(2) 理念の徹底方策

監察の理念を確立させるため、全国警察のトップである警察庁長官や都道府県警察のトップである警察本部長、そして現場のトップである警察署長は、確固たる姿勢で、各種会議等において、積極的かつ継続的にこれを発信することにより、組織に残存している旧来の意識を抜本的に改めていくべきである。

また、監察部門は、監察に関する既存の制度や今後導入する施策を上述の理念に則して運用するなど、自らの業務の在り方を率先して変革することにより全ての職員に理念が徹底されるよう努めるべきである。具体的には、後述する「リスクベース・アプローチ」を採り入れた「指導型」の監察、内部通報制度の活性化策、監督責任の実質化策等の新たな施策を始めとする監察の諸施策が、理念を実現する個別のツールとして適切に位置付けられ、理念の実現に向けて機能するよう運用していくことが必要である。

(3) 監察部門と業務主管部門の役割分担

警察の自浄機能の中核を担う監察部門は、非違事案につながりやすい組織上の問題点を把握することに人的資源を集中的に投下し、把握された問題点を踏まえた個別の業務改善の実施については、効率性の観点からも、監察部門の調整の下、各業務主管部門が主体的に実施していくべきである。

監察部門は、組織内で上述の役割分担が着実に定着し、問題点の把握と改善が効率的かつ効果的に行われるよう、部門横断的な検討の場の設定と運用、業務主管部門への働き掛け、業務主管部門への情報提供等を恒常的に行っていくことが必要である。

(4) 非違事案防止へのアプローチ

非違事案を防止し、組織の社会的価値を高めるアプローチには、大別して、非違事案に対する責任を厳格に追及することと、職員にプライドを持たせて自発的行動を促すことの二つがあるが、組織を活性化させ、良好な成果を挙げるためには、前者を厳正に行うことを前提として、後者を更に重視し、職員の「誇りと使命感」の醸成に重点を置いた施策を実施していくべきである。

2 非違事案の未然（再発）防止対策の強化

(1) 警察庁及び都道府県警察が実施する監察の在り方

ア リスクベース・アプローチ

監察は、形式的・網羅的に幅広い調査項目を設定することにとらわれず、対象となる分野ごとに非違事案が発生するリスクが高い業務領域を分析し、当該領域に重点を置いて行うべきである（リスクベース・アプローチ）。これにより、各業務部門側は、重点的に取り組むべき事項に対し、限られた資源を効率的に投入することが可能となる。

イ 監察の手法

警察における監察についても、「不備指摘型」から「指導型」への転換が必要である。すなわち、形式的な書類の精査を行い、重箱の隅を突くようなミス of 指摘を中心とする「不備指摘型」の手法ではなく、書類の精査に過度に依存せず、職員に対する応問により組織風土の問題点を含めて実態を把握し、組織の業務改善に向けた指導も行っていく「指導型」の監察を指向すべきである。また、監察の実施を事前に通知するばかりでなく、抜き打ち的な手法も活用す

るべきである。

ウ 意識改革等

「不備指摘型」から「指導型」の監察へ移行させるためには、監察に従事する職員の意識改革や啓発を徹底するとともに、監察に従事する人材の育成にも配意すべきである。

(2) 非違事案の調査の在り方

職員による業務上の非違事案が発生した場合は、調査等を尽くし、それによって明らかとなった事実に対して厳正に対処することは当然であるが、事案の発生を防止できなかった原因など組織風土にまで遡った原因究明のための調査を行うべきである。

(3) 懲戒処分事案の情報の積極的な活用

非違事案やその発生に応じて講じられた業務改善に関する情報は、組織全体にとって貴重な反省・教訓となることから、全国警察においてこれらの情報を共有し、同種の事案を発生させないための再発（未然）防止策を検討していくべきである。

なお、講じられた再発（未然）防止策を真に実効あるものとするためには、監察等を通じて、その運用状況を定期的に検証することが効果的である。

(4) 警察庁における分析能力の強化

ア 非違事案の未然防止に資する分析

警察庁は、全国の警察職員の懲戒処分事案について、規律違反行為の態様、階級別・年齢層別の状況、処分量定等の分析を行っているものの、非違事案の再発（未然）防止策の検討に資する分析が不十分である。今後は、例えば、非違事案の事前兆候、発生原因・背景、発覚経緯等、再発（未然）防止策の検討に資する観点からの分析を積極的に推進すべきである。

イ 情報収集の強化

アの分析を積極的に推進するため、今後、全国警察から警察庁に対して報告を求めるべき非違事案に係る情報を分類・整理し、効率的・合理的な情報収集方法を確立していくことが必要である。

ウ 「ヒヤリ・ハット」事例の収集・分析

監督上の措置にとどまった事例等の懲戒処分に至らなかった事例は、いわゆる「ヒヤリ・ハット」事例であり、警察庁において、これらの情報を収集し、分析することは、非違事案の未然防止策の検討に有益であると考えられる。

(5) 苦情等への積極的な対応

ア 苦情に対する考え方

苦情については、「苦情を申し出られること自体が不始末である」といった誤った認識を払拭し、「苦情は、組織の業務改善に資する有益な情報である」という考え方を浸透させることが必要である。

イ 苦情等を活かした業務改善の推進

苦情は、組織の業務改善の契機となる情報の「宝庫」であることから、都道府県警察において苦情及び意見・要望の申出手続等の利便性の向上を図るとともに、苦情等を幅広く受け付け、組織の業務改善に活かすべきものが見過ごされないよう幹部の関与を徹底することにより、国民の声を十分に活かした組織の業務改善を推進していくべきである。

3 非違事案の組織的隠蔽等を根絶するための取組

(1) 内部通報制度等の活性化方策

ア 内部通報制度の考え方

内部通報制度は、非違事案の「告げ口」制度ではなく、監察部門が「組織の医者」として、「非違事案に至らないものも含めた組織の問題点を把握し、その是正を図るために情報提供を求める手段の一つである」という考え方を確立し、制度の利用に対する職員の心理的な抵抗感を払拭すべきである。

イ 通報の対象

内部通報制度の通報対象を「法令違反」に限定してしまうと、通報を行おうとする者に法令違反か否かを判断させることとなり、通報を行おうとする者に通報を躊躇させ、リスク情報を幅広く収集することが困難となるおそれがあるため、例えば、内部通報制度の周知に当たり「警察の信頼を害するおそれのある事案」について広く通報を求めるなどの留意が必要である。

ウ 情報収集の手法

職員が組織内部の問題点等に関する通報をしようとする場合において、通報の受付窓口が組織内部にしか設置されていないときは、通報を行おうとする者に通報を躊躇させてしまうおそれがあるため、通報の受付窓口は、公安委員会、弁護士等の外部機関等にも積極的に設置するべきである。

また、内部通報制度以外の既存の通報制度の受付窓口も併存させるなど、通報の受理チャネルを複線化した上で、警察の信頼を害するおそれのある事案に関する情報が監察部門に集約される仕組みを構築するべきである。

エ 事務処理部門

内部通報の受理、調査等の事務処理は、客観性を確保するため、原則として、事案発生所属とは異なる中立的な監察部門において行うべきである。

また、内部通報の事務処理を人事担当部門として行うのは、職員が人事評価への影響を懸念し、通報を躊躇するおそれがあるため避けるべきである。

オ 匿名・仮名の通報者に対する情報提供

匿名又は仮名による通報者に対する調査状況等の通知は、部外の者が職員になりすまして通報を行うこと等の可能性が排除されず、情報流出のおそれがあることから行うべきではない。

カ 制度の活性化

内部通報制度の利用を促進するため、内部通報の受付窓口においては、専用の外線電話、インターネットメール等可能な限り通報者の利便性に配慮した受理方法を設定するほか、通報後の手続きや通報者の保護の仕組み等について職員に対し周知を図るなど制度の透明性を確保すべきである。

内部通報の通報者に対する調査状況等の通知は、制度の透明性や信頼性を確保するため、積極的に推進すべきである。

あわせて、一定の期間ごとに通報の受理件数や通報を端緒として講じられた是正措置の概要等を、通報の秘密を害しない方法で、職員に広く周知することも、制度の透明性や信頼性を高め、制度を活性化させ得ると考えられる。

(2) 非違事案の組織的隠蔽等の根絶に資する懲戒権の行使の在り方

ア 監督責任に係る懲戒処分等の在り方

(ア) 管理監督者の責務

管理監督者には、部下職員の業務の管理やサービスの監督を適正に行うほか、

部下職員の非違事案に適切に対処することが求められており、管理監督者に対する懲戒権の行使に際しては、これらの履行状況を考慮することが必要である。

(イ) 監督責任を問う場合の要件

部下職員の非違事案について、結果の発生をもって一律に監督責任を問うことは、管理監督者の士気の低下を招き、上記(ア)の責務の懈怠を招くおそれがあることから、監督責任を問うに当たっては、部下職員の非違事案についての認識可能性及び防止可能性を要件とすることを徹底すべきである。この場合において、懲戒処分等は、当該管理監督者の果たすべき責務の遂行状況に応じ、その量定を決定すべきである。

(ウ) 懲戒処分等以外の手法

部下職員による非違事案が発生した場合には、上記(イ)による監督責任を問うか否かという観点とは別に、部下職員による非違事案の再発を防ぎ、管理監督者を育成する観点から、管理監督者に対し、非違事案の発生を未然に防止するために執るべきであった対策等についてレポートを作成させ、監察部門等により個別指導を行うなどの手法も検討すべきである。

イ 自主申告の促進

非違事案については、調査等を尽くし、明らかとなった事実即して、厳正に対処すべきものである。ただし、比較的軽微な規律違反行為を行った者が懲戒処分等を恐れて当該行為を隠蔽し、より重大な規律違反に発展する事例が認められるところ、組織内のリスクを幅広く把握し、より重大な非違事案の発生を防止するため、規律違反行為を自主的に申告した職員に対しては、任命権者の裁量の範囲内でその懲戒処分等を減免することがあり得る旨を職員に対し広く周知すべきである。

4 厳正な調査・検証の徹底

(1) 懲戒権の適切な行使に資する報告義務・調査権限の在り方

ア 規律違反行為等の報告義務

非違事案やその疑いのある事案については、その情報を速やかに組織的に共有することで、当該事案のリスクを適正に評価し、当該事案への適切な対処が可能となることから、管理監督者に対し、自身が監督する職員の非違事案等について報告義務を課すことにより、迅速かつ組織的に情報が共有されるように

すべきである。具体的には、管理監督者のうち、所属長に対しては、自所属の職員の非違事案等について首席監察官に報告する義務を課し、その他の管理監督者に対しては、自身が監督する職員の非違事案について所属長に報告する義務を課すことが適当である。

また、非違事案等に係る情報を可能な限り集約するため、全ての職員に対し、自身が監督する職員以外の職員の非違事案等について首席監察官に報告すべき努力義務を課すことが考えられる。

イ 監察部門の調査権限（責務）

非違事案等については、早期に監察部門に情報を集約し、監察部門が客観的な立場から調査を行うことが厳正かつ効率的な調査や非違事案等の隠蔽防止に効果的であることから、非違事案等の調査の権限（責務）を監察部門に一元化すべきである。

(2) 都道府県警察における厳正な内部調査・検証の徹底

ア 監察部門の早期関与

都道府県警察の業務の遂行に関し、警察の信頼を著しく害するおそれのある事案が発生した場合には、当該業務を主管する部門が調査・検証を行うことはもとより、非違事案か否かが判然としない段階においても、当該調査・検証の客観性や信頼性を高め、内容をより踏み込んだものとするため、監察部門が早期に調査・検証に関与することが効果的である。

この場合において、組織のリスク管理の観点からは、「警察の信頼を著しく害するおそれのある事案」か否かの判断を早期に行うことが極めて重要であるところ、どのような事案についてどのような時期に監察部門を関与させるかについては、「都道府県警察の対応の不備により人の死傷その他の重大な結果が生じたと疑われる事案」等の一定の方向性をあらかじめ示した上で、個別具体的な事案に応じて、警察本部長が判断することとすべきである。

イ 警察庁の関与の在り方

警察の信頼を著しく害するおそれのある事案が発生した場合には都道府県警察による調査・検証が原則である。しかしながら、当該事案が警察の諸制度等に重大な影響を及ぼし得るときには、例外的に警察庁も主体的に調査・検証を行うことも考慮すべきである。この場合においては、組織のリスク管理の観点からは、「警察の諸制度等に重大な影響を及ぼしうる事案」か否かの判断を早期に行うことが極めて重要である。ただし、警察庁の調査・検証は、国家公安委員会・警察庁の所掌事務を遂行するために必要な範囲でのみ行い得ること

に留意すべきである。

(3) 監察部門の能力及び独立性（客観性）の強化

監察業務に当たる職員は、当該都道府県警察の実情に精通していることが必要であることから、基本的には、各都道府県警察の職員の中から優秀な人材を選抜して監察部門に配置し、監察の理念や監察部門の独立性（客観性）の重要性を十分に理解した人材として育成することにより、都道府県警察において監察部門を効果的に機能させることが肝要である。

これに加え、都道府県警察の監察部門が行う調査等の客観性を向上させるため、都道府県警察に対し、調査方法等に関する全国警察のノウハウを把握している警察庁から職員を派遣して指導を行わせることも効果的である。また、警察庁の地方機関である管区警察局が、都道府県警察の調査等が適切に行われているか等につき、客観的な視点から確認し、所要の指導を行うことも効果的であると考えられる。

(4) 公安委員会による効果的な管理の徹底

都道府県警察が行う調査・検証について、都道府県公安委員会による効果的な管理を確保するためには、都道府県警察が、監察の指示を含む都道府県公安委員会による第三者的立場からの管理が厳正かつ適切に行われるよう、きめ細やかな報告を行うなど、都道府県公安委員会に対する補佐を強化すべきである。

特に、都道府県警察は、個別の懲戒処分事案等に関しては、軽微なものを除き、認知時や調査段階において、都道府県公安委員会に対し、きめ細やかな報告を行うことにより、調査の客観性の向上や再発防止策の充実等を図ることとすべきである。

監察業務の高度化等に関する検討会

構成員

國廣 正	弁護士
田辺 国昭	東京大学公共政策大学院教授
野口 貴公美	中央大学教授

開催状況

第1回 平成24年10月26日(金)

第2回 平成24年11月28日(水)

... 「非違事案の組織的隠蔽等を根絶するための取組」、
「非違事案等の未然(再発)防止対策の強化」について協議

第3回 平成25年2月13日(火)

... 「厳正な調査・検証の徹底」について協議

第4回 平成25年3月5日(火)

第5回 平成25年3月29日(金)

... 報告書(案)について協議